

# 단극 체계와 한미동맹의 변화

정 하 용 | 경희대학교

한미동맹은 한반도를 넘어서 지역적 안정에 기여하고 글로벌 위협에 대처하는 포괄적 동맹으로 재규정되면서 본질적으로 변화하고 있다. 한미동맹의 변화된 성격을 밝히기 위해서는 단극 체계하에서 전개되는 동맹 정치의 특징을 분명히 이해해야 한다. 단극질서하의 동맹은 동맹의 목적, 동맹의 비용과 이득의 분담, 그리고 동맹의 결속력 있어서 양극 체계하의 동맹과는 확연히 구분된다. 냉전 체계의 종식과 단극 체계의 등장으로 북한의 군사적 위협 역시 측면에서 한미안보동맹의 효용성이 상실되면서 새로운 동맹 정치가 전개되었다. 단극 체계의 동맹 정치는 미국의 안보 전략적 선택에 의해 좌우된다. 양극 체계하에서 구조적으로 규정되었던 동맹의 결속력은 단극 체계하에서는 거의 의미가 없어졌다. 양극 체계의 동맹 관계에서 초강대국들의 전략적 이익에 의해 보호받던 국가들은 이제 국지적 위협을 직접 해결해야 한다. 동맹 결속력의 약화로 미국의 동맹 대상국은 안전을 보장받기 위해서 정치적, 경제적으로 더 많은 헌신과 비용을 제공해야 하는 것이다. 미국은 동맹 유지를 원하는 국가들과 안보 이익을 공유하지 않으므로 미국의 안보 이익에 필요하거나 기여할 수 있는 동맹만이 필요하게 되었다. 한미동맹을 유지하기 위해서 한국은 미국이 구상하는 포괄적 동맹의 목표에 부합하기 위해 더 많은 경제적 비용과 정치적 부담을 감수해야 한다. 미국이 한반도의 안정과 한국의 국가 이익을 위한 보충을 제공해 줄 것인지에 대한 확신이 분명하지 않은 상황에서 한미동맹의 변화를 둘러싼 갈등과 저항은 지속될 가능성이 크다.

**주제어:** 단극 체계, 동맹 정치, 한미동맹, 공동 위협, 동맹 결속력, 미국 안보 전략, 동아시아 전략

탈냉전 이후 미국의 대외 관계에서 동맹국으로써 한국이 차지하는 위상은 부침을 반복하였다. 1990년 4월 미국 국방부가 의회에 제출한 『동아시아 전략 구상』에서 한미동맹의 조정 필요성을 공식적으로 제기한 이후 한미동맹의 역할 변화와 양국 간의 책임 분담 문제는 한국과 미국 양자 관계의 핵심 어젠다로 자리잡았다. 미국의 정책 변화를 수용하고 조정하는 과정에서 한국은 상당한 정치적 혼란과 경제적 비용을 치러야 했다. 양국 간에 동

맹 조정을 둘러싼 갈등은 2009년 『한미동맹을 위한 공동 비전』에서 한미동맹을 “포괄적인 전략동맹”으로 발전시키기로 합의함으로써 일단락되었다. 북한의 위협을 억지하고 군사적 방어를 위한 군사 동맹에서 한반도를 넘어서 지역적 안정에 기여하고 글로벌 위협에 대처하는 포괄적 동맹으로 재규정되면서 한미동맹은 본질적인 변화를 겪고 있다.

포괄적 전략 동맹으로 새로이 규정되기까지 노정되었던 정치적 갈등의 원인과 영향에 대하여 다양한 분석이 이루어져 왔다.<sup>1)</sup> 동맹의 형성 및 유지에 관한 현실주의적 분석들을 한미관계에 적용한 연구들은 일반적으로 동맹 비용, 즉 연루의 위험과 방기의 공포, 자율성의 제한, 비용 분담 증가 등을 미국이 제공하는 안보 이득과 비교하여 비대칭적 동맹관계의 지속을 설명한다. 현실주의 입장이 북한의 위협을 실질적 안보 위협으로 상정하고 있는 반면에 북한의 군사적 위협의 실체가 과장되었다고 보는 학자들은 한미 간의 갈등과 협력을 양국 간 위협 인식의 불일치와 정체성의 갈등의 정도로 분석한다. 한미동맹에 대한 동맹 이론적 연구들은 한미동맹에 대한 이해를 심화시켜주고 나아가 한미동맹을 한국의 안보를 보장하는 절대적 조건으로 치환시켰던 냉전 시대의 논의를 동맹 유지의 필요성에 대한 객관적인 분석으로 대체하는 중요한 실천적 성과를 거두었다. 이와 같은 이론적 성과에도 불구하고 기존의 연구들은 공히 한미동맹의 변화된 본질에 대해서는 거의 주목하지 않았다.

탈냉전 시대 국제 정치 질서는 단극 체계가 지속되고 있는 상황이다. 미국이 정점에 있는 단극 체계하에서 냉전 시대에 형성된 동맹들의 성격 변화는 불가피하다. 냉전 시대의 갈등이 한반도에서 지속되고 있다는 사실이 한미동맹의 변화를 가로막지는 못한다. 한미동맹의 변화된 성격을 밝히기 위해서는 단극 체계하에서 전개되는 동맹 정치의 특징을 분명히 해야 한다. 냉전 체계의 해체와 단극 체계의 지속은 새로운 동맹 정치를 가져왔다. 단극질서하의 동맹은 동맹의 목적, 동맹의 비용과 이득의 분담, 그리고 동맹의 결속력, 즉 동맹의 성격이 있어서 양극 체계하의 동맹과는 확연히 구분된다. 냉전 시대 형성된 동맹들 대부분이 지속되면서 설명력이 의심받고 있지만, 동맹의 형성과 지속을 체계의 구조적 속성으로 설명하는 신현실주의 동맹 이론은 변화된 동맹의 성격을 밝힐 수 있는 유용한 분

1) 탈냉전 시기 미국의 안보전략 변화가 한미동맹에 미친 영향에 대해서는 이삼성(1993), 박건영·남창희·이수형(2002), 장달중·임수호(2004), 이상현·조운영(2004) 참조. 한미동맹의 변화를 동맹 이론의 입장에서 분석한 최근 연구들은 Suh(2004), Morgan(2009), 강봉구(2006), 김준형(2009), 이정철(2009), 이기완(2010) 등 참조. 한미동맹의 변환을 미국의 국방변환 정책의 연장으로 분석한 연구는 이삼성(2004) 참조.

석들을 제공해 준다. 이 글은 한미동맹의 변화된 본질을 단극 체제하의 동맹 정치라는 시각에서 분석하고 동맹의 변화가 한미관계에 미치는 함의를 가늠하려는 시도이다.

## I. 동맹 조정에 대한 기존의 논의

신현실주의적 동맹 이론가들은 “대처해야 하는 적대국의 위협을 분리하고 나면 동맹들은 아무런 의미가 없다”고 단언한다(Snyder 1997, 192). 안보를 위협하는 적들에 대항하기 위한 임시적 수단으로써 동맹을 규정하는 신현실주의 입장에서 냉전 체제가 해체된 이후 구래의 동맹 체제가 소멸할 것이라는 것은 자연스러운 예측이었다. 윌츠는 동맹은 인식된 위협에 대항하여 결성되는 것으로 소련의 위협이 사라진 유럽에서 나토(NATO: North Atlantic Treaty Organization)가 당장은 아니더라도 수년 내에 사라질 존재(disappearing thing)로 전망하였다(Waltz 1990). 다른 현실주의자들 역시 위협 인식의 소멸로 동맹의 결속이 약화되고 궁극적으로 냉전 체제의 동맹은 사라지거나 유명무실한 제도로 남을 것으로 예측하였다(Mearsheimer 1990, 75-76; Snyder 1991, 121; Walt 1990, vii). 현실주의의 예측과는 달리 나토를 비롯한 냉전 시대의 동맹 체제가 지속되면서 신현실주의적 동맹 이론의 적실성은 비판 받기 시작했다.

주로 나토의 지속을 두고 이루어져 온 신현실주의 비판은 국제정치이론의 경쟁 패러다임들인 자유주의적 제도주의와 사회적 구성주의에 기반해서 제기되었다. 탈냉전 시기 동맹의 지속에 대한 신제도주의적 설명은 나토에 집중되어 있다. 나토가 성공적으로 적응이 가능했던 주된 이유는 제도적 유연성으로 소련의 위협에 대응하기 위해 발전시켜 온 나토의 정책 결정 과정과 관습이 새로운 문제들을 다루기에 충분할 만큼 유연하기 때문이라고 본다(McCalla 1996, 464-466). 나토가 발전시켜 온 규칙과 절차들 혹은 제도적 자산 특정성은 새로운 환경에 쉽사리 적응할 수 있도록 정교하게 발전되어 왔기 때문이라는 것이다(McCalla 1996, 464-469; Wallander 2000, 724-725). 그러나 이러한 신제도주의적 설명은 한미동맹의 변화에 부합하기 어려워 보인다.<sup>2)</sup> 소련이라는 공동의 위협이 해소되고 독일이 통일된 상황에서 제도적 장치들이 새롭게 추가되고 있는 나토에 반해서 북한을 여전히 공

2) 신제도주의적 동맹 이론을 한미동맹의 지속에 적용시켜서 미국에 대한 높은 무기 체제 의존성이 동맹 유지의 제도적 자산 특정성으로 작용하였다고 보는 견해도 있다(Suh 2004, 142-150).

동의 위협으로 상정하고 있는 한미동맹에 있어서는 제도적 장치들의 해체가 두드러지게 진행되고 있다. 한국의 전시작전권 환수와 한미연합야전사령부의 해체 등을 보면 기존의 제도적 장치들이 새로운 안보 환경에 적응하고 변화한 것이 아니라 아예 한미동맹의 제도적 유대가 급격히 축소되고 있음을 확인할 수 있다. 또한 제도주의적 동맹 이론은 국가 간의 동맹 정치가 아니라 사실상 나토라는 특정 제도의 적응 과정에 대한 분석으로 논의의 초점을 옮김으로써 설명 대상을 제한시켰고, 그 결과 한미동맹의 변화에 대해 유용한 설명을 제공하기 힘들다.

한미동맹의 변화와 한미 간의 갈등에 대한 분석은 주로 구성주의적 입장에서 이루어졌다. 자유주의적 구성주의의 동맹 이론을 적극적으로 한미동맹에 적용시킨 연구들은 한미동맹을 둘러싼 양국 간의 갈등을 단순히 특정 행정부나 정권의 정책적 차이에서 기인하는 갈등을 넘어서는 것으로 본다. 한미 간의 갈등은 미국이 추구하는 자유주의적 국제주의에 반하여 한국이 여전히 현실주의적 입장에서 지역적(parochial) 동맹 관계를 고집하는 데서 비롯되기 때문이다(Cha 1997). 나아가 한미동맹은 한국 방어를 넘어서 미국의 글로벌 안보 전략에 맞게 책임을 분담하고 역할을 확대해야 함에도 한국의 소극적인 태도가 신뢰와 가치에 기반해야 하는 안보 공동체의 근간을 훼손하고 있다(Morgan 2009). 한국의 발전된 경제력은 군사력 측면에서도 그대로 반영되어 한미동맹은 더 이상 협의의 안보동맹일 수 없음에도 한국은 협의의 동맹 관계를 고집함으로써 미국이 요구하는 가치와 신뢰의 포괄적 동맹 관계로의 전환이 지체되면서 갈등이 빚어졌다는 것이다. 구성주의적 동맹 이론으로 한미동맹의 변화를 설명하는 연구들은 동맹의 변화된 성격에 주목하면서 동맹 정치의 측면에서 변화의 성격을 조명하는 장점이 있다. 양국 간의 동맹 인식의 차이가 가져 온 갈등과 조정의 결과로 한미동맹의 변화를 설명하는 것이다.

그러나 동맹 정치를 부각시킨 장점에도 불구하고 구성주의적 동맹 이론을 한미동맹의 변화에 적용하는 것은 한계가 있다.<sup>3)</sup> 한미동맹은 양국이 공유하는 선형적 정체성이 결여

3) 가치 공동체의 발현이라는 나토의 지속을 민주주의라는 긍정적 정체성으로만 설명하는 것은 유럽적 정체성의 어두운 측면을 무시한 것이라는 비판이 가능하다. 나토의 지속을 가능하게 했던 것은 새로운 안보 환경이 부과하는 불확실성의 핵심은 외부적 위협이라기 보다는 유럽 자체의 위협, 즉 갈등과 전쟁으로 점철되었던 유럽의 과거로 회귀하는 것을 모두가 우려하고 있는 합의가 암묵적으로 형성되었기 때문이기도 하다(Williams and Neumann 2000, 364-367). 이처럼 구성주의 내부에서도 정체성의 역할에 대해서는 뚜렷한 합의가 존재하지 않는다. 이라크 전쟁으로 대서양 국가들 간의 갈등이 고조되면서 구성주의자들 스스로 가치에 기반한 안보공동체가 전통적인 동맹 관계보다 더 오래 지속될 수 있는 이론적 근거는 없음을 인정하고 있다(Risse 2008,

된 상태에서 북한의 억지와 일본의 보호를 위한 실용적 목적으로 동맹 관계가 형성되었다는 것은 부인할 수 없다. 그러나 이미 1980년대 말부터 한국은 성공적으로 민주주의로 이행을 시작하였고, 이제는 민주주의와 자유주의의 가치를 정치경제적 영역뿐 아니라 사회문화적으로도 충분히 발현시킨 상태라고 보아야 한다. 한미동맹이 나토와 같이 민주주의 국가들 간의 서구적 공동체의 안보 장치로 출발한 것은 아니더라도 미국이 한국을 여전히 자유와 민주주의 가치를 공유하고 있는 안보 공동체의 구성원으로 인지하지 않는다면, 가치 공동체라는 개념은 서구적 편견에 불과하다는 것을 인정하는 것이다.

동맹 변환의 핵심인 해외 주둔 미군의 전면 재배치는 이미 9/11 테러 이전에 기획된 것이었다(Rumsfeld 2011, 293-294). 미국에 대한 한국의 인식 변화가 주한미군 재배치와 동맹 조정을 가속화시키는 역할을 했을 수 있으나, 미국의 한미동맹 변환 정책이 한국의 인식 변화로부터 영향을 받았다고 보기는 힘들다. 더욱이 한국의 인식 변화에 그토록 민감하게 반응할 정도였다면 한미동맹은 이미 미국에게는 효용성이 크게 떨어진 상태였다고 보는 것이 타당할 것이다. 대북 포용 정책을 적극적으로 추구한 김대중-노무현 정권 시기에 반미 정서가 팽배했었지만 양국 간의 정치적 갈등은 미국이 동맹 변환 정책을 적극 추구했던 부시 집권 1기에 국한되었다. 부시의 동맹 변환 정책은 한국이 아니라 서구 공동체의 안보 발현체라는 나토의 주요 회원국들인 독일과 프랑스에서 더 큰 반발을 불러왔다. 이라크 전쟁 초기 안보 공동체의 근간이라는 “서구 공동체(the West)의 종언”이라고까지 공언될 정도로 대서양 양안 관계는 악화되었다(Kupchan 2002). 또한 이 시기에도 한국은 방위 부담금을 크게 늘렸고 부담 비율 역시 여타 동맹국들보다 높아졌다.<sup>4)</sup> 강한 국내적 비판에 직면했음에도 불구하고 이라크 파병이 이루어졌던 것은 주지의 사실이다. 자유주의적 구성주의를 한미동맹에 적용한 연구들은 한 걸음 더 나아가서 동맹 내부의 책임과 비용 부담을 한국이 회피하고 있다고 본다. 미국이 동맹의 임무를 군사 작전의 영역을 넘어서 전지구적 체제의 안정이라는 일반적 복지에 기여하는 동맹으로 발전시켜 가고 있지만 한국이 미국의 전망과 부담을 균등하게 공유하려 하지 않고 준비도 되어 있지 않다는 것이다

267). 리세(Thomas Risse 2008, 289)는 나아가 미국과 유럽 국가들간의 핵심 이익들에 연관된 정책적 갈등들이 서구공동체의 위기를 가져 온 원인이라고 본다.

4) 미국은 주둔 비용의 75%를 부담하는 일본을 근거로 지속적으로 한국의 주둔 비용 증가를 촉구하고 있으나, 일본의 주둔 비용 부담율은 GDP 대비 0.10%인데 반하여 한국은 평균 0.16% 수준이다. 또한 미군의 기지 사용에 대한 지대를 일본의 비용 부담 계산에는 포함되어 있지만, 한국의 비용 부담에는 제외되어 있다(남창희 1999).

(Morgan 2009, 30, 38). 이러한 비판은 비용 분담이라는 지극히 현실주의적 의제를 가치관의 차이로 치환시키는 것이다. 한미동맹의 역할과 임무에 대한 인식의 차이가 존재했더라도 한미동맹은 미국의 동맹 변환 정책에 의거해서 변화해 갈 수 밖에 없었다고 보아야 한다.

정체성을 강조하는 또 다른 입장에서는 한미동맹의 변화를 전혀 상반되게 해석하고 있다. 한국과 미국이 공유하는 북한에 대한 잘못된 인식이 재생산되면서 동맹 유지의 객관적 조건의 약화에도 불구하고 오히려 한미동맹이 강화되고 있다는 것이다(Suh 2004). 이는 북한에 대한 의도된 오해가 민족 정체성을 약화시키고 한미동맹을 중시하는 안보 정체성을 강화시켜 “북한의 정체성을 위협으로 규정하는 것이 확고부동하게(indisputable) 된” 결과이다(Suh 2004, 161). 그러나 동맹정체성이 민족정체성을 대체하면서 한미동맹이 오히려 강화되었다는 주장은 동맹 변화의 기능적 측면만을 강조하면서 한미동맹의 근본적인 성격 변화를 제대로 포착하지 못하고 있다. 2000년 남북정상회담이 남북 간 화해와 협력으로 이어지지 못하고 대결 정책으로 회귀한 것은 사실이지만, 그 자체가 동맹 관계의 강화를 의미하는 것으로 보기는 어렵다. 부시행정부가 이라크 전쟁 과정에서 추구한 “편의적(cherry-picking)”(Campbell 2004, 152) 동맹 정책에서 한국은 내내 핵심 동맹이 아닌 이차적인 동맹 내지는 동반자 정도로 취급되었다.<sup>5)</sup>

한미동맹의 변화된 본질에 대한 해석이 판이하게 달라질 수 있는 것은 각각 변화된 동맹의 두 얼굴 중 한 면만을 강조하기 때문이다. 한미 간의 갈등을 강조하는 입장은 미국의 동맹 변환 전략에서 요구하는 동맹의 역할 강화를 받아들이지 못하는 한국의 태도와 그로 인한 동맹 유대의 약화를 정체성의 위기로 설명한다. 한미동맹이 강화되었다는 입장은 미국의 대북 압박 정책에서 벗어나지 못하는 한국의 대북 정책과 한국 안보에 대한 책임 증대 요구에 따른 군사력 증강을 동맹의 강화로 지적하는 것이다. 한미동맹의 변화는 소련의 위협이 사라짐에 따라 소련의 대리인인 북한의 군사적 위협을 억지하려는 목적의 한미 안보동맹의 효용성이 상실되면서 전개되어 온 새로운 동맹 정치의 결과이다. 동맹 결속력

5) 한국은 심지어 미국의 동맹 국가 명단에서 제외되는 소동을 겪어야 했다. 2004년 9월 2일 부시 대통령은 공화당 대통령후보 수락 연설을 하면서 한국을 동맹국 리스트에서 빼고 언급하지 않았다. 동맹국 중 영국 다음으로 많은 3600명 규모를 이라크에 파병한 상태이지만 부시 대통령은 380명을 파견한 엘살바도르와 300명을 보낸 호주까지 언급하면서도 한국은 거론하지 않았다. 미국 국무부는 실수였다고 논평하였다.

의 약화와 한국 방위의 “한국화”<sup>6)</sup>가 불가분의 관계를 갖고 동시에적으로 진행되어 온 것이 한미동맹 변화의 요체이다. 새로운 동맹 정치의 전개는 단극 질서의 구조적 성격과 밀접한 연관을 지니고 있는 것이며, 단극 체계에서 동맹의 구성원들이 직면하는 위협의 성격이 동맹 관계의 변화를 이해하는 핵심이다. 변화된 한미동맹의 본질은 안보 동맹이나 군사적 제휴를 국가 이익의 파생물로 보는 신현실주의의 입장이 보다 명확한 설명을 제공해 줄 수 있다.

## II. 단극 체계의 안보 위협과 동맹의 변화

냉전의 해체와 단극성의 지속이라는 변화된 국제정치체계하에서 한미동맹이 설정하는 공동의 안보 위협과 동맹의 목적은 근본적으로 변화하였다. 이러한 현상은 냉전의 양극 체계가 미국을 정점으로 하는 단극성(unipolarity) 질서라는 전혀 새로운 질서로 대체되면서 극명히 드러난다. 소련의 붕괴 이후 미국이 유일의 초강대국임은 여러가지 지표에서 분명히 드러난다. 미국의 국방비는 전세계 국방비의 절반에 가깝고, 미국의 최대의 경쟁국이 될 것이 분명한 중국의 국방 예산 총액의 80% 정도를 미국은 국방 분야의 연구 개발 비용으로 사용하고 있다. 미국의 대양 해군력은 여타 국가들의 모든 해군력의 합산치를 능가하고, 핵공격 능력에 있어서는 러시아를 냉전 시대보다도 훨씬 압도하고 있으며, 전지구적 차원의 군사력의 투사 역량은 미국만이 보유하고 있다.<sup>7)</sup>

현재 단극 체계는 동등한 주권 국가들 간의 상호 작용 체계라는 점에서 제국과 구분

6) 한국방위의 한국화는 1977년 지미 카터의 주한미군 철수 계획에서 처음 언급되었다. 1992년 24차 한미연례안보협의회는 북한이 한반도 안정에 더 이상의 위협이 되지 못하는 상황에서 한미동맹의 전환 방향을 구체적으로 보고할 것으로 요구하였고, 주한미군의 규모와 역할의 급격한 축소를 전제로 한 한미동맹의 전환 방향에 대한 보고서가 26차 한미연례안보협의회에 제출되었다(Pollack and Cha 1995). 2009년 『공동 비전』에서는 한국의 방위를 한국이 책임진다는 점을 합의하였다.

7) 일부에서는 소련의 붕괴 직후 동아시아 지역에서 미국의 철수, 일본과 미국의 긴장 고조, 중국의 성장 등을 들어 다극질서의 전개와 불안정성을 예측하기도 하였다(Friedberg 1993). 동아시아의 지역적 세력 균형의 변화가 한미관계에 영향을 미치고 있는 것은 분명하지만, 적어도 한미 간의 동맹 관계에 대해서는 미국의 전략적 고려와 동맹 정책이 지니는 영향력이 훨씬 크다고 보는 것이 타당할 것이다.

되며 여전히 무정부적 질서라는 점에서 위계적 질서의 패권 체계와도 구분된다(Moteiro 2011, 13). 단극 체계 내에서 여타 국가들은 비용과 위협을 감당할 수 있다면 단극에 대항하려는 힘의 균형을 추구할 수 있다. 단극이 모든 국가들의 행위를 제어할 수 있을 정도로 힘을 증가시킨다면 위계적인 패권 체계가 등장하겠지만, 현재 미국은 위계적 국제 질서를 구축할 수 있을 정도의 역량을 지니고 있지 못하며 그러한 의지도 드러내고 있지 않다. 미국이 정점에 있는 단극 체계는 이처럼 “역균형(counter-balance)을 추구하기에는 한 국가의 역량이 너무나 강하지만 글로벌 제국만큼 역량이 집중되어 있지는 않은 구조”(Wohlforth 1999, 9)로 보는 것이 타당하다. 현재의 단극 체계는 압도적인 힘을 지닌 유일의 초강대국에 대항할 수 있는 경쟁 국가나 국가연합이 존재하지 않는 체계이다. 미국에 대항할 수 있는 경쟁국이나 대항 동맹이 출현하는 순간 더 이상 단극 체계일 수 없다.

경쟁 상대국이 존재하지 않는다는 의미에서 단극 체계는 단극에게 엄청난 행동의 자유를 부여한다(Walt 2009). 단극이 지니는 행동의 자유는 체계의 속성에서 도출되는 위협, 즉 균형 행위를 촉발하는 경쟁국가들로부터 위협이 미미해진 결과 단극이 체계의 구조로부터 받는 제약이 매우 약하다는 것을 의미한다. 단극의 행동을 제약하는 구조적 위협이 사실상 존재하지 않는다는 점이 단극 체계하의 동맹 정치를 규정하는 가장 중요한 요인이다. 단극 체계의 동맹의 행태를 양극 체계의 동맹과 구분해 주는 핵심은 변화된 위협의 성격이다. 단극을 위협하는 구조적 위협이 존재하지 않는 안보 환경에서 기존의 방어적 동맹을 형성하게 만든 냉전 시대의 공동의 위협은 소멸되었다. 이전에 동맹을 형성하고 유지시켜 주었던 구조적 위협이 더 이상 존재하지 않고 모든 국가를 압도하는 초강대국이 유일하게 존재하는 단극 체계하에서 동맹 유지의 목적과 필요성의 변화는 필연적이다. 변화된 동맹의 성격은 동맹 선택의 유연성, 동맹의 결속력, 동맹의 비용 분담 행태 등 동맹 정치 전반에 걸쳐서 영향을 미치게 된다.

양극 체계하에서 형성된 동맹은 체계 수준의 구조적 위협에 대항하기 위한 동맹이지만, 동맹으로 대항해야 하는 공동의 위협이 구조적 속성에서만 기인하는 것은 아니다. 양극 체계의 초강대국들은 지역적 갈등의 해결이 힘의 분포 상태, 즉 체계의 구조에 영향을 미칠 것을 우려하여 비구조적 갈등에 개입한다. 특수한 갈등에서 기인한 위기나 분쟁에 처한 국가들을 방어하는 것은 적대국의 동맹 역량이 축적되는 것을 방지하려는 전략적 고려 때문이다. 전적으로 비구조적인인 갈등과 동조의 관계들이 구조적으로 유도된 동기과 이익, 즉 “전략적 이익”에 의해 구조적 갈등으로 전환된다(Snyder 1990, 107-108). 비구조적 갈등에서 촉발된 위협들은 초강대국들의 전략적 이익에 의해 구조적 위협의 일부로 전환되어 양



동맹 진영의 어느 한쪽에 편입된다. 애초에는 특수 이익의 갈등에서 비롯된 것이라 하더라도 초강대국들의 대리 갈등으로 치환되며 억지와 방어의 대상이 되는 것이다. 이 과정에서 비구조적 갈등들은 해소되는 것이 아니라 양극 체제라는 현상태 유지에 영향을 미치지 않도록 초강대국들에 의해 관리된다. 같은 동맹 진영에 속한 국가들 간의 갈등 역시 봉합되고 억제된다. 국경 분쟁, 영토 분쟁, 종교적 인종적 갈등 등에 기인하는 위협들은 냉전의 양극 체제하에서는 초강대국의 전략적 이익에 따라서 구조적 위협의 일부로써 간주되어 억지된다.

양극 체제가 부과했던 구조적 위협의 해소는 전략적 이익의 변화, 궁극적으로는 소멸을 가져올 것이다. 따라서 강대국의 전략적 이익에 의해 구조적 위협으로 전환되어 방어되거나 억제되어 있던 갈등은 단극 체제하에서는 개별 국가들 간의 특수한 갈등이나 지역적 갈등으로 다시 작동하기 시작할 것이다. 구조적 위협의 해소가 역사적 경험, 문화적 차이, 인종 분쟁, 종교, 이념 등에서 기인한 갈등들의 소멸을 의미하는 것은 아니기 때문이다. 이러한 갈등들은 체제의 성격과는 무관하게 지속되어 온 것이기 때문에 양극 체제의 해체는 지역적 갈등을 비구조적 갈등으로 되돌려 놓는다.

초강대국들이 자신의 이익을 위해 약소국들을 일방적으로 보호해 주는 동맹 관계에서 명백한 공동의 적에 저항하기 위한 부담을 누가 질 것인지의 자명하다. 양극 체제하에서 방어의 부담은 거의 초강대국들의 몫이며 동맹 내부의 비용 분담은 공공재 공급과 유사한 양태를 띤다(Olson and Zeckhauser 1966). 군사 동맹이 제공하는 안보의 성격이 공공재에 가까울수록 약소 동맹국들은 상대적으로 적은 비용을 부담하거나 아예 비용을 부담하지 않으며, 부유한 강대국이 비용을 더 많이 부담하게 된다. 냉전 시기 나토의 비용 분담에서 보여지듯이 미국의 압도적인 국방력에 동맹국들은 무임승차하려는 경향이 나타난다(Oneal 1990). 초강대국은 현상 유지를 통해 얻을 수 있는 안보 이득이 자신의 이익과 합치하는 한 동맹국들에게 침략 위협에 대한 억지력과 방어력을 제공해 준다. 동맹의 존재만큼 중요한 동맹의 결속력에 있어서 초강대국들이 안보 이득을 위한 물리적 비용을 거의 전적으로 부담하는 동맹 관계에서 동맹의 결속력은 별다른 문제가 되지 않는다.<sup>8)</sup> 양극 체제하

8) 동맹은 국가들의 행동을 구속하고 군대와 물자를 동맹의 필요성에 맞추어 제공해야 하는 약속이므로 동맹의 결속력은 매우 중요하다. 결속력은 유사시에 행동과 정책으로 동맹을 지원하겠다는 약속과 신뢰의 정도라 할 수 있다. 결속력은 공동의 적대국이 가하는 위협의 크기에 의해 결정되며, 위협이 클수록 동맹의 결속력은 강해진다(Snyder 1991, 125). 동맹의 결속력이 강할수록 동맹 상대국의 군사력에 대한 접근성은 높아진다(Sorokin 1994, 426).

의 동맹 관계에서는 동맹의 선택이 구조적으로 결정되고 동맹의 이반이 용인되지 않는다.

소련이 부과하던 구조적 위협의 소멸은 동맹국들에 대한 안보 의존성을 해소시키고 동맹의 효용을 감소시킨다. 동맹의 효용이 감소할수록 정책적 자율성의 제한, 정치경제적 기회 비용, 동맹을 유지하는 물질적 비용 모두가 안보상의 이득보다 점차 더 커지고 동맹 비용을 지불하려는 의지는 심각하게 약화된다. 동맹 국가 간의 이익의 공유 정도가 낮을수록 지역적 안보 위협이나 국내적 목적을 위한 군사적 지원은 기대하기 어려워지기 때문이다. 즉 공공재의 성격보다는 동맹이 제공하는 안보가 경제적 동맹 이론에서 제기하는 혼합재(impure public good)에 가까워진다(Sandler and Hartley 2001). 동맹국의 특수한 안보 이익을 위해 동맹의 군사 지원을 기대하기 어렵고 개별적 안보 목적의 결합으로 형성된 동맹 관계에서는 동맹의 군사력으로 자국의 안보를 보장받을 수 있는 대체성(substitutability)은 크게 떨어진다.<sup>9)</sup> 구조적 위협이 부재한 상태에서 단극 체계하의 동맹은 본질적으로 상이한 이익의 결합에 의해 이루어지는 사유재적 동맹의 성격을 강하게 지니게 될 것이며 동맹의 결속력은 낮아질 것이다. 동맹이 직면한 위협은 국지적 위협이기 때문에 단극에 의한 동맹국 안보 지원은 최소화된다. 이러한 국가별 특수 이익의 결합 동맹에서 누가 동맹의 안보 분담에 더 많은 책임을 지고 더 많은 비용을 지불하는가에 대한 대답은 자명하다. 동맹국의 안보가 단극의 이익에 직결되지 않은 한 동맹국이 더 많은 비용을 지불해야 한다. 단극과 동맹국 간의 역량의 차이가 크고 단극의 동맹에 대한 안보 의존성이 낮을수록 미국은 동맹국에게 더 많은 비용 분담을 요구할 것이다.

냉전 시대 미국이 동맹을 필요로 했던 이유는 소련의 팽창 위협을 억지하고 미국의 이익을 안정적으로 지키기 위해서였다. 소련의 팽창 위협이 사라진 이후에도 미국이 동맹 관계를 유지하려는 동인 역시 무엇보다 동맹을 유지하려는 미국의 동기, 즉 미국의 이익에서 찾아야 한다. 소련이 부과했던 구조적 위협의 소멸로 미국으로서는 동맹 유지를 원하는 국가들 모두에게 동맹 우산을 제공할 동기가 사라졌기 때문이다(Walt 2009). 반면에 미국과 동맹 관계를 지속하려는 국가들은 미국의 입장에서는 개별 국가의 특수한 안보 위협에

9) 이차대전 이전까지 다극 체계에서는 동맹 관계에서는 대부분 동맹의 군사력이 제공할 수 있는 안보 대체성이 낮은 혼합재적 동맹이었다(Thies 1987). 단극 체계의 동맹 관계는 이 점에서 다극 체계와 유사하지만, 단극 체계에서는 단극을 제외하고는 동맹 선택의 유연성(flexibility)이 매우 제한된다는 점에서 다극 체계와는 다르다. 윌츠는 군사 전략적으로 양극 체계와 다극 체계의 결정적인 차이를 동맹 선택의 유연성의 차이에서 기인하는 균형 행위(balancing)의 양태로 설명한다(Waltz 1979, 163-166).

대처하거나 미국의 안보적 고려와는 무관한 지역적 안정을 유지하려는 것일 수 있다. 단극 체제에서 단극은 동맹 관계에서 행동의 자유가 크게 늘어났기 때문에 미국의 안보 이익에 필요하거나 기여할 수 있는 동맹을 원하는 것은 당연할 수 있다. 구조적 위협이 해소된 체제하에서 유사한 역량을 지닌 국가의 도전을 염려할 필요가 없는 미국으로서는 동맹에 대한 안보 의존이 크게 줄어들었고, 그에 따라 미국은 자국의 필요에 따라 동맹 파트너를 거의 일방적으로 선정할 수 있게 되었다.

단극만이 유용한 동맹의 대상이 된 안보 환경에서 동맹의 지속과 신뢰성은 단극의 이익과 안보 전략적 고려에 의해 좌우되는 동맹 정치가 전개될 것이다. 미국이 동맹을 필요로 하는 정도와 동맹의 유지 여부는 미국이 추구하는 안보 전략에 따라서 크게 달라진다.<sup>10)</sup> 그러나 봉쇄전략을 대체할 만한 일관성있는 탈냉전 시기의 대전략이 아직 뚜렷이 드러나고 있지 않다. 미국을 위협할 만한 경쟁국가나 대항 동맹이 존재하지 않는 단극 체제에서 일관성있는 대전략의 부재는 당연한 것일 수 있다.<sup>11)</sup> 동맹 정치의 관점에서 보면 이는 미국이 상정하는 안보 위협과 지역적 대응 전략에 따라서 동맹 관계는 부단히 재설정 될 수 있음을 의미한다. 특히 한미동맹은 북한이 가하는 위협의 성격과 한반도의 안정이 동아시아 안보에 미치는 영향에 대한 미국의 전략적 판단에 의해 변화되어 왔다. 각각의 행정부들은 미국이 처한 위협의 성격과 강도에 따라서 전세계적인 군사력의 재배치와 운용 방식, 동맹의 역할 등에 대해서 차별성있는 정책을 펼쳐왔지만, 한미동맹에서 대해서는 비교적 일관된 변화를 추진하여 왔다. 변화의 핵심은 북한의 재래식 군사력에 의한 위협을 미국의 안보 위협과 분리시켜 한국에 대한 국지적 위협으로 제한함으로써 한반도의 군사적 안정을 한국이 주도적으로 책임지는 것이다. 이는 필연적으로 주한미군 역할의 재설정과 동맹 유지를 위한 한국의 책임과 비용 분담의 대폭적인 증대를 수반한다. 단극 체제하에서 변화된 한미동맹의 성격을 이해하기 위해서는 소련의 해체 이후 북한의 군사적 위협의 성격과 한반도의 안정을 위한 한국과 미국의 역할 분담이 미국의 안보 전략에 의해 새로이 규정되어 온 과정을 살펴 보아야 한다.

10) 국가 이익의 범위를 넓게 설정할수록 위협에 대응하기 위해서는 더 많은 자원을 동원, 배치해야 한다. 국가 이익을 확보하기 위한 정책적 수단은 군사력 이외에 경제적 수단과 외교적 수단을 망라해야 하기 때문에 대전략 자체의 설정이 중요한 논쟁 대상이다.

11) 1990년대 부시행정부와 클린턴행정부 공히 전략적 비전을 지지할 만한 정치적 합의의 구축에 실패했고, 대전략을 둘러싼 논쟁은 지금도 진행 중이다. 탈냉전 시기 미국의 대전략 대안들의 비판적 검토는 Evera(1990), Art(1990; 2003), Posen and Ross(1996) 참조.

### III. 미국의 안보 전략과 한미동맹

1990년 4월 미국 국방부가 의회에 제출한 1차 동아시아전략보고서는 탈냉전 시기 미국의 동맹 전략, 특히 한미동맹에 대한 미국의 입장을 처음으로 정리한 문건이다.<sup>12)</sup> 1차 동아시아전략보고서는 부시행정부의 냉전 해체 이후 추구한 미국 우월 전략의 동아시아 지역 구상이라 할 수 있다. 우월 전략은 미국의 압도적인 힘의 우위만이 평화를 보장해 줄 수 있다고 본다. 평화는 모든 잠재적 경쟁국들을 제압할 만큼 미국의 역량이 충분한 힘의 불균형 상태의 결과이다. 이 전략의 가장 큰 고려 대상은 강대국들이다. 강대국들 중에서 경쟁 국가들이 부상하는 것이 국제 질서의 가장 큰 위협이자 전쟁의 위험을 높이는 것이며 미국의 최대 위협이 되기 때문이다. 미국 우월 전략의 목적은 따라서 강대국들 간의 평화를 유지하는 것에 그치는 것이 아니라, 어떠한 도전국가와 비교해도 압도적인 정치, 경제, 군사적 우위를 지키는 것이다(Posen and Ross 1996, 32). 1992년 방어지침(Defense Guidance Plan)은 “미국의 전략은 어떠한 국가도 잠재력있는 미래의 경쟁자로 부상하려는 것을 차단하는 데 다시 집중해야 한다”라고 선언한다(*New York Times* March 8 1992).

강대국들(러시아, 중국, 일본, 독일, 프랑스, 영국) 중에서 경쟁국가의 출현을 최대의 위협으로 보는 우월 전략의 입장에서 미국이 필요한 동맹은 쉽사리 도출된다. 러시아를 견제하고 독일의 독자적인 대외 정책을 차단하기 위한 나토와 중국을 견제하고 일본을 통제하기 위한 미일 동맹이다. 또한 걸프 지역의 사활적 이익을 지키기 위해 이스라엘에 대한 후견 관계는 변함이 없이 유지되어야 한다. 반면에 강대국들의 잠재적 위협 조차도 미국의 압도적인 군사적 우위에 의해서 억지되는 미국 우월 전략에서 이제 지역적 갈등, 인종 갈등, 인도주의적 개입은 이제 미국에게는 별다른 관심 사항이 아니다(Posen and Ross 1996, 40). 지역적 갈등은 강대국 관계와 지역 패권의 등장에 영향을 줄 수 있을 때에만 문제가

12) 1980년대 후반부터 미국 의회는 한미동맹을 비롯한 미국의 아시아 지역 동맹 관계에 대한 전반적인 재검토를 요청하기 시작했다. 상원 군사위원회의 년 위원장과 공화당의 워너 의원은 유럽 지역에 주둔하는 미군과 주일미군, 주한미군 및 해외주둔 미군속 유지 경비 등에 관한 4개의 법안을 하나의 일괄 수정안으로 제출하였다. 년-워너 수정법안에 의거해 국방부는 1990년에 1차 보고서를, 1992년에 2차 보고서를 의회에 제출했다. 년-워너 보고서라고 불리는 것들이다. 클린턴행정부하에서는 1995년과 1998년에 국방부는 동아시아전략보고서를 발표했다. 1995년 보고서는 나이보고서라고도 불린다.

된다. 걸프만을 제외하고는 한국을 포함한 제3세계는 이제 거의 관심도 없고 미국의 이익에 문제가 되지 않는다(Evera 1990). 미국의 이익에 대한 위협들은 압도적인 군사력으로 억지될 것이지만 불가피한 경우에는 미국의 병력은 “마음대로(at will)” 쓰여질 수 있어야 한다(Posena and Ross 1996, 40). 따라서 미국의 군사력은 전지구적 차원의 도전을 억지하고 대응하기 위해 “재설정(reconstitution)”(*New York Times* March 8 1992)되어야 한다. 소련 팽창을 억지하기 위해 3세계에 전진배치되었던 병력 역시 조정되어야 한다. 독일, 일본, 한국에 집중되어 있는 전진배치 병력 중 가장 큰 규모로 재설정되어야 대상은 당연히 한국 내 병력이다. 우월 전략은 한미동맹의 완전한 재설정을 요구한다.

1990년 보고서가 적시한 미군 감축과 동맹 재구축의 근거는 전진 배치의 필요성의 감소이다. 미군 전진 배치의 재고를 요구하는 새로운 정치군사적 조건들은 국제정치적 변화, 미국의 국내적 압력, 그리고 동맹국의 경제력 신장이다. 동아시아 전략 구상은 양자 동맹의 조정 문제뿐 아니라 동아시아 전반에 걸친 안보 환경 변화를 언급하고 있지만, 지상군의 전진 배치가 한국에 집중되어 있는 현실에서 동아시아 전략 구상이 담고 있는 핵심 조정 대상은 한미동맹이다. 변화된 조건에 맞추어 동아시아 지역에서 미군 주둔은 이전의 지역 균형자, 공정한 중재자, 그리고 ‘최종적인 안보 보증인’ 역할에서 안정화 역할로 축소된다. 미국이 동맹국의 안보를 더 이상 보장하지 않겠다는 선언이다. 안정화 역할에 주력한다는 것은 미군 주둔이 “이 지역에서 갈등의 부재를 보장할 수는 없지만, 적대 행위를 국지화, 최소화함과 동시에 미국에게 갈등 해결에 필요한 외교적 레버리지를 제공”하려는 것이다(US DoD 1990). 미국은 더 이상 한국 안보의 최종 보증인이 아니며, 분쟁 촉발시에는 갈등의 국지화, 즉 분쟁의 확산 방지로 미군의 역할이 바뀌어 진 것이다.

동 보고서는 한국에 대한 북한의 위협을 과소 평가하거나 외면하지는 않는다. “우려되는 상황이 지속될 것이라는 설득력있는 근거들에도 불구하고, 신뢰 구축 조치들로 평화적 통일이나 긴장 완화를 향한 전진이 가능할 것”(US DoD 1990)이라고 예측하고 있다. 북한의 위협은 주한미군이 아니라 “일본의 미군 군사력이 북한 모험주의 억지력의 핵심 요소”이다(US DoD 1992). 미국이 더 이상 한반도 긴장 완화를 위해 직접 관여하지 않겠다는 것이다. 한편으로는 미국의 “군사력 감축 범위와는 무관하게, 우리는 한국의 국방비 증액을 지속적으로 촉구하며, 국방비 증액은 미군 감축을 상쇄하기 위한 것뿐이 아니라 미군의 주둔 비용에 대한 기여를 늘리는 것이어야 한다”고 못박고 있다. 미국이 제공할 최소한의 억지력 혹은 안정화 역할에 대해서도 충분한 비용을 지불해야 한다는 요구이다. 1차 년-위너 보고서가 계획했던 주한 미군의 감축과 재구조는 북한의 핵무기 개발로 유보되었지만,

보고서의 의도는 명백하다. 북한의 재래식 위협의 방어와 더욱 중요한 역지는 한국이 빠른 시일내에 책임져야 한다는 것이다. 주한미군의 감축 계획을 유보한 이유는 동북아 지역의 안정에 대한 북한의 핵위협 때문이지만, 재래식 군사력에 의한 위협이 아니다(US DoD 1992).

1995년 미국 국방부는 동아시아 지역에 전진배치 미군 병력을 10만 명 수준에서 유지할 것이라고 선언한다. 나이보고서라고도 알려진 1995년 동아시아전략보고서는 클린턴의 “개입과 확산” 전략에 의거한 지역 안보 전략이다. “개입과 확산” 전략은 안보 문제의 근원을 강대국 경쟁이 아니라 소규모 분쟁과 국지전의 확산에서 찾는다. 민주주의 국가들 간의 전쟁이 없었던 역사적 경험에 비추어 대부분의 강대국들이 민주주의 국가들이거나 민주주의로 이행하고 있는 현실에서 강대국 간의 군사적 갈등과 경쟁이 촉발된 가능성은 희박하다고 본다. 대신에 국지전이나 소규모 분쟁이 핵심적인 안보 위협이 된다. 약소국들 간의 분쟁이 미국의 안보 위협이 되는 이유는 “원격지의 갈등이 미국 본토에 직접 영향을 주었던 수 많은 역사적 선례” 때문이다(Albright 1994).<sup>13)</sup> 적은 비용으로 더 많은 파괴를 가능하게 만든 대량살상무기의 등장은 국지적 분쟁으로 인한 안보 위협을 가중시킨다. 더욱이 이미 핵무기를 보유한 극소수의 강대국들을 제외하면 핵무기 보유를 추구하는 국가들은 현상태를 위협하려는 의도를 지니고 있다. 따라서 비확산과 국지적 분쟁의 방지가 협력 안보 전략의 핵심이 된다.

년-워너 보고서와는 달리 1995 보고서는 “역사, 지리, 그리고 인구 구성으로 인해 미국은 이 지역의 주요 구성원”임을 천명하면서 동아시아의 중요성을 강조한다. 동아시아 지역의 중요성을 강조하는 가장 큰 이유는 동아시아가 미국 경제에 갖는 비중의 증가 때문이다. 따라서 아시아의 번영과 안정이 미국 경제의 건강성과 세계 안보에 “핵심적(vital)”이며, 동아시아 지역의 안정은 미국의 지속적인 경제 성장에 매우 중요하다(US DoD 1995). 나아가 1995년 보고서는 동북아의 안정은 한반도의 안정과 직결되어 있고, 한국과 미국의 안보 관계를 “한반도와 동북아 안정의 중심”으로 규정한다. 부시행정부의 1990년 보고서에서 한반도의 갈등이 동아시아의 안정에 별다른 영향을 미치지 못하는 국지적 갈등으로 평가했던 반면에 클린턴행정부는 한반도의 안정을 동북아 안정의 필수적 요인으로 규정한 것이다. 한반도의 안정을 저해하는 “북한의 핵무기 개발은 한반도, 아시아, 전지구적인 비

13) 올브라이트 유엔대사는 동 연설에서 북한의 핵보유는 동북아시아 지역의 지역 안보를 위협하고... 동맹과 미국민 자신들의 안보상의 이익에 영향을 미칠 것이라고 선언하였다.

확산에 극단적으로 위태로운 위협”이며 동시에 “북한의 남한에 대한 재래식 군사 위협은 감소하지 않았고, 미국 병력의 계속적인 경계와 헌신을 요구한다”(US DoD 1995). “북한의 재래식 군사력”이 미군 철수 계획 중단에 근거이며, 한국이 한국 방어의 주도적 역할로 전환하는 것은 한국군의 충분한 성숙(maturity)과 역량의 신장을 반영하여 이루어질 장기적 목표로 미루어 졌다(US DoD 1995).

2001년 부시행정부의 출범 이후 한미동맹은 급격한 변환을 겪게 된다. 2001년 9/11 테러 직후 미국 국방부는 전면적인 국방 변환 계획을 천명하였다. “치명적(lethal), 경량화(light), 이동성(mobile)”의 지침하에 이루어진 국방 변환의 중요한 목표 중 한 가지는 전진배치 미군, 특히 지상군 병력의 재배치였다(Rumsfeld 2011, 294-296). 해의 주둔 미군 재배치 계획의 핵심 원칙은 전략적 유연성의 확보이다.<sup>14)</sup> 전략적 유연성은 미국이 새롭게 설정한 새로운 군사 전략의 수행을 위해서 필수적이다. 미국의 국방 계획을 지배한 이전의 전략을 고정된 적들만을 위협으로 간주한 “위협 기반” 전략으로 부르면서 새로운 안보 환경에 맞춘 “역량 기반” 전략을 내세웠다.<sup>15)</sup> 다양한 층위의 우발 사태에 맞추어 군사역량을 정비하고 비가측적 상황을 처리하고 억지 전략의 불확실한 결과들에 대비하기 위해서 유연성이 필요한 것이다(Fieth 2002).

전진배치 지상군이 독일과 한국에 집중되어 있는 상황에서 주한미군의 재배치는 실질적으로 국방 변환의 핵심이었다.<sup>16)</sup> 이와 같은 주한 미군 재배치는 한미동맹의 성격이 결정적으로 변화했음을 의미한다. 한미동맹의 존재의 근거인 북한 위협의 억지와 방어에서 “억

14) 전략적 유연성은 미군이 주둔국의 동의를 받지 않고 신속하게 이동할 수 있는 유연성을 의미한다(Rumsfeld 2011, 303). 럼즈펠드를 위시한 국방 변환 추진론자들은 2000년대 초부터 주한미군을 국제 분쟁 지역에 파견하려는 의사를 개진하였고, 2000년대 중반 양국 정부는 전략적 유연성에 대한 합의에 이르렀다. 합의의 내용은 한국이 미국이 한반도에서 타지역으로 미군 병력을 파견할 수 있다는 것을 인정하고 파견 병력이 한반도로 귀환하는 문제는 양국 간 논의의 대상(subject to discussion)으로 남겨 두었다(Manyin et al. 2011).

15) 위협 기반 전략은 단일의 유사한 역량을 갖춘 적대국이 가할 수 있는 소수의 위협 상황에 대응하기 위해 군사력을 배치한 전략인데 반하여 역량 기반 전략은 비가측적 위협이 가해지는 방식에 초점을 두고 이러한 위협을 억지하고 방어하는 전략이다(Rumsfeld 2002).

16) 2004년 럼즈펠드 국방장관은 주한미군 재배치 계획을 승인하였고, 3600명 규모의 전투병력을 2사단에서 이라크로 파견하였다. 또한 3만7000명 규모의 주한미군을 2008년 9월까지 2만5000명으로 축소함과 동시에 한강 이남의 오산/평택 기지와 대구 기지의 두 허브로 주한 미군을 재배치하는 계획을 발표하였다. 2008년 게이트 국방장관은 2만8500명에서 주한미군 감축 계획을 동결시켰고, 2011년 현재 주한미군은 같은 수준을 유지하고 있다.

량 기반” 전략은 주한미군의 억지 역할을 근본적으로 변화시켰다. “역량 기반” 전략은 기존의 고정된 적에 의해 가해지는 예측가능하고 억지할 수 있는 위협은 기존의 핵전력으로 억지가 가능하며 따라서 미국에게 치명적인 위협이 되지 않는다고 전제한다. 국방 변환의 실무를 주도한 피이쓰 국방차관에 따르면 “불확실성과 기습공격의 시대에 … 미국은 미국 자신과 동맹, 우방을 억지될 수 없는 공격으로부터 방어할 수 있는 옵션을 필요로 한다”(Feith 2002). 한강 이남으로 모든 전투 병력을 재배치하는 것은 주한 미군을 북한의 장사 정포 사거리에서 벗어나게 함으로써 북한의 재래식 군사 위협에 미국이 개입할 개연성을 최소화하려는 것이다. 장기적으로 오산/평택과 대구의 허브 기지들로 재배치되는 주한 미군이 한반도를 넘어선 지역의 국제 분쟁과 우발 사태를 대비하는 전략적 유연성 원칙에 의거해 운용될 의도를 분명히 한 것이다.

북한의 재래식 위협이 예측할 수 있고 억지 가능한 성격이라면 한국 방위에서 주한미군의 역할은 크게 축소될 수 밖에 없다. 미국에게는 북한의 재래식 위협보다는 북한의 핵무기와 탄도미사일 개발이 미국의 세계 전략에 정면으로 배치되는 중대한 위협이다. 북한의 핵개발 시도를 저지하고 관리하는 역할은 한미동맹에 기반한 한미 간의 협력의 몫이라기보다는 미국이 주도하는 6자회담이나 기타 형태의 다자적 접근방식이다.<sup>17)</sup> 주한 미군은 북한 군사 위협에 대한 상징적 억지 역할을 수행하지만 북한의 재래식 위협은 한국이 주도적으로 책임을 지고 억지해야 한다. 한국이 주도하고 책임지는 북한 위협에 대한 억지와 방어는 북한의 군사적 위협의 감소, 한국군의 역량 강화, 그리고 북한의 합리성으로 정당화되었다.<sup>18)</sup> 럽스펠드 국방장관은 “일부에서 한국에서 미군의 감축이 방어력의 감소를 가져올 것으로 우려하지만 … 연합 전력은 한국 방어를 이전 보다 강화시킬 것”이며, “일인당 GDP가 북한의 18배에 달하며 현대화된 60만 병력을 보유한 경제 부국인 남한”에게 재배치 계획은 “공동의 도전에 중요한 역량을 기여해야 하는 파트너임을 분명히 하는 것”이라 밝힌 바 있다(Rumsfeld 2004). 북한에 대해서는, 미국의 재배치 계획에 대해 “김정일이 전

17) 부시행정부가 추진한 6자회담의 의도는 북한이 양자협상에 기대어 사용해 온 “기만과 책략 (deceit and deception)”을 차단하고 국제지구 공조로 북한을 압박하려는 것이었다(Cheney 2011, 473). 미국의 입장에서 북한의 핵위협은 미국의 안보를 직접 위협하는 문제로 한미동맹의 틀에서 다루어 질 수 있는 사안이 아니다.

18) 억지 전략은 위협 회피 행태를 공유하는 적대국의 합리성에 근거한다. 2002년 9월 발표된 부시 대통령의 국가안보전략(Bush 2002)은 위협을 감수하는 적들에게 더 이상 억지 전략은 적용되지 않는다고 보고 선제공격을 불가측 위협에 대처하는 새로운 전략으로 채택한다.



혀 오인(misperception)할 리가 없다”(Rumsfeld 2004)고 단언하였는데, 남한의 방어력에 대하여 “북한의 누구도 오산을 하지 않을 것”이기 때문이다(Feith 2002).<sup>19)</sup> 역량 기반 전략이 요구하는 동맹은 미국이 상정하는 전지구적 위협에 신속하게 대처하기 위한 임시적인 편의의 동맹이다(Campbell 2004, 152). 미국의 요구를 적극적으로 따르지 못하는 동맹은 효용이 크게 감소하는 것이다.

한미동맹은 오바마행정부 출범 이후 새롭게 중요성이 강조되고 있다. “남한의 지정학적 위치와 경제력, 북한과의 역사적, 문화적 유대로 인해 이제 미국의 정책결정가들 다수가 한미동맹을 동북아 안정의 초석(lynchpin)으로 인식하고 있다”(Denmark and Hosford 2010). 이처럼 현재의 한미동맹은 이전의 양국 간의 갈등을 불식시키고 상당한 관계 증진을 이루었다고 평가된다(Manyin et al. 2011). 동아시아 지역의 점증하는 정치경제적 영향력, 안보 위협의 관리와 지역 안정을 위한 동맹 강화 필요성 등으로 인하여 한미동맹의 중요성이 새롭게 강조되고 있다. 다른 한편으로는 단극으로써 미국의 힘이 쇠퇴하고 있다는 인식과 금융 위기가 촉발한 경제 위기의 지속은 일방주의적 전략의 추진을 지속할 수 어렵게 만든 요인도 있다.

오바마행정부가 제시하는 북한 위협을 한국이 책임지고 억지하고 방어해야 한다는 논리는 이전과는 다르다. 천안함 사건과 연평도 포격으로 북한이 남한을 공격하려는 의지와 역량을 확인하고, 한반도의 안정이 미국의 이익과 직결되고 있다는 점을 재차 강조하면서도 한국이 북한의 위협을 책임지고 억지하고 방어해야 하는 가장 큰 이유는 미국 군사력의 제약 때문이다(Denmark and Hosford 2010, 8-9). 2008년 금융 위기 이후 지속되고 있는 미국 경제의 어려움으로 인하여 더 이상 미국은 군사력을 분쟁지역에 투사하고 유지할 수 없다. 경제적 어려움에 더하여 이라크와 아프가니스탄의 경험은 미국의 국제적 개입에 대한 국내적 지지 기반을 크게 약화시켰다. 또한 이라크와 아프가니스탄에서 여전히 미국이 군사력을 소진하고 있는 상황에서도 테러 방지, 재해 구조, 대량살상 무기 확산의 방지 등 미군은 수많은 안보 위협을 다루어야 한다. 요컨대 한국에 대한 정치적 공약은 강화되었지만, 군사적 역량은 정치적 공약을 지탱할 만큼 충분한 여력이 없다는 것이다.

한미동맹을 포괄적 동맹으로 진전시켜 전지구적 공조의 동맹으로 정립시켜야 하는 이유도 근본적으로 미국의 경제적 어려움에서 기인한다. 동아시아 지역의 중요성이 점증하

19) 2006년 럼즈펠드는 북한은 가까운 장래에 한국에 대한 군사적 위협보다는 대량살상무기를 확산시키는 존재로서 더 위협이 될 것이며, 북한의 재래식 전력의 수준이 크게 떨어졌고, 북한이 남한에 대한 임박한 위협이 아니라고 선언하였다(연합뉴스 2006/08/29).

고 미국의 경제력은 쇠퇴하고 있는 상황에서, 미국의 동맹국들은 “지역적 안정을 위한 비용과 지원을 일조하는 것을 넘어서, 21세기에 미국이 다측면적인 위협을 대처하도록 도울 수 있어야 한다”(Campbell et al. 2009, 61). 포괄적 동맹은 군사전략적으로는 한국의 전략적 효용성, 즉 전투 역량의 엄청난 잠재력을 부각시켜 협소한 공동의 이익에서 전지구적 목표로 동맹의 초점을 전환시키는 것이다. 헌법상의 제약에 묶여 있는 일본, 군사적으로 약소국에 가까운 오스트레일리아, 국내적 문제에 몰두해 있는 필리핀과 태국에 비하여 한국은 “대규모의 잘 훈련된 지상군, 상당한 정도의 국력 투사 역량, 수대에 걸쳐 준비된 즉각 전투 태세의 군사력”이라는 최고의 잠재력을 지니고 있다(Campbell et al. 2009, 4). 이제 한국은 허브-스포크 체계 동맹에서 미국 영향력의 스포크를 지역에 투사하는 역할을 더욱 강화하여 미니허브가 되어야 한다. 이 점에서 전략적 유연성을 받아들인 것은 “첫 걸음”이며, 나아가 재래식 전투와 비재래식 전투의 균형을 맞출 수 있는 결의, 조직, 훈련, 장비를 갖추어야 한다고 요구한다(Campbell et al. 2009, 63).<sup>20)</sup> 오바마행정부 출범 이후 한미 동맹의 강화는 그 내용에 있어서는 한국은 한국 방위를 조속히 책임지고 “전지구적 공조(Going Global)”를 위해 적극적으로 비용을 분담하고 책임을 강화해야 함을 의미한다.

#### IV. 결론

단극 체계의 가장 큰 특징은 미국이 갖는 엄청난 행동의 자유이다. 양극 체계하에서 구조적으로 규정되었던 동맹의 결속력은 단극 체계하에서는 거의 의미가 없어졌다. 양극 체계의 동맹 관계에서 초강대국들의 전략적 이익에 의해 보호받던 국가들은 이제 국지적 위협을 직접 해결해야 한다. 미국의 동맹 대상국의 입장에서 결속력의 부재는 안전을 보장받기 위해서 정치적, 경제적으로나 더 많은 헌신과 비용을 제공해야 하는 것이다. 단극성 질서하에서 동맹은 이처럼 기존의 동맹과는 근본적으로 다른 성격을 지니게 되었다. 현재의 동맹은 기능적으로는 냉전 시대의 동맹이 수행했던 역할과 유사한 기능을 수행하고 있는

20) 캠벨(2011)은 한국 정부가 한국군 현대화 계획을 유보한 것을 동맹 발전의 저해 요인으로 비판한 바 있다. 한편 2011년 한미안보협의회 공동 선언은 한미동맹 강화의 상징으로 여겨지던 순환 배치 정상화(tour normalization) 계획을 미국 측의 요구로 삭제하였다. 총 51억 달러가 소요된다고 추정된 주한미군 순환배치 정상화 계획의 사업 타당성을 연방회계감사국(GAO: Government of Accountability Office)에서 강하게 비판한 직후이다(US GAO 2011).

듯이 보이지만, 동맹의 존재 이유는 근본적으로 다르다. 양국 체제하에서 동맹을 형성하고 유지시켜 주었던 구조적 위협이 더 이상 존재하지 않게 된 까닭이다. 미국으로서는 동맹 유지를 원하는 국가들과 안보 이익을 공유할 동기가 사라졌다. 미국의 안보 이익에 필요하거나 기여할 수 있는 동맹만이 필요하게 된 것이다.

냉전 체제의 종식 이후 북한의 군사적 위협을 억지하려는 목적의 한미안보동맹의 효용성이 사라지면서 새로운 동맹 정치가 전개되고 있다. 미국이 구상하고 요구하는 포괄적 동맹의 목표를 구현하기 위해 한국은 더 많은 경제적 비용과 정치적 부담을 감수해야 한다. 북한의 위협을 억지하고 전략적 동반자로 지역 안정화 역할까지 수행하기 위해서는 상당한 국방 예산이 소요될 것이다. 포괄적 한미동맹, 혹은 전지구적 공조의 한미동맹은 한반도를 넘어서 역할을 확대해야 하는 것이다. 한반도를 넘어 선 한미동맹의 역할이 궁극적으로 중국을 견제하기 위한 것이라고 속단하기는 어렵지만, 미중 간의 갈등이 고양될 경우 한국의 정치적 부담은 가중될 수밖에 없다. 전지구적 공조의 또 다른 축인 일본과의 군사적 협력 강화 역시 중국의 견제와 국내정치적 저항에 직면할 수 있다.

이 모든 정치적 부담과 경제적 비용 증가에도 불구하고 한미동맹을 유지해야 하는 이유는 한국의 안보가 여전히 북한의 위협에 취약하고 동북아 질서가 불안정하기 때문이다. 독도의 영유권을 주장하는 일본에 대하여 한국은 미국에게 최소한 중립적 입장을 견지해 줄 것을 기대하고 있다. 이어도를 분쟁 지역화하려는 중국의 의도를 차단하고 향후 통일 과정에서 중국 개입을 최소화하기 위해서는 미국의 지원이 절실하다. 한국의 이러한 상황을 미국 역시 잘 인식하고 있다. 한국이 미국과 동맹 관계의 유지를 원하는 것은 “한국은 북한을 우려하고 통일 한국은 두 강대국 틈바구니에서 샌드위치 신세가 되는 것을 염려할 것이고 남북한 모두 중국과 일본의 군사력을 염려”하는 상황에서 “미국의 군사력을 현재의 위협과 앞으로 생겨날 수 있는 위협에 대비하는 보험”으로 보고 있기 때문이다(Art 2003, 164). 미국이 한반도의 안정과 한국의 국가 이익을 위한 보험 역할을 제공해 줄 것인지에 대한 분명한 확신을 주지 못한다면 한미동맹을 둘러싼 양국 간의 갈등과 국내적 비판은 가중될 수밖에 없을 것이다.

투고일: 2011년 12월 15일

심사일: 2012년 1월 9일

게재확정일: 2012년 1월 30일

## 참고문헌

- 강봉구. 2006. “차가워진 피: 21세기 한미 동맹정치 시론.” 『한국과 국제정치』 22권 4호, 85-113.
- 김준형. 2009. “동맹이론을 통한 한미전략동맹의 합의 분석.” 『국제정치연구』 12권 2호, 101-125.
- 남창희. 1999. “한국의 적정 방위비분담 연구.” 『전략논총』 11권, 51-95.
- 박건영·남창희·이수형. 2002. “미국의 동북아 동맹전략과 동맹의 안보딜레마 그리고 한국의 국가안보전략에 대한 합의.” 『한국과 국제정치』 18권 4호, 35-67.
- 이기완. 2010. “동맹정치의 변화와 동맹관계—한미, 미일동맹을 중심으로.” 『국방연구』 53권 1호, 23-48.
- 이삼성. 1993. “탈냉전시대 동아시아에서 미국의 역할과 한국 민족주의.” 『창작과 비평』 21권 1호, 226-254.
- \_\_\_\_\_. 2004. “주한미군 전략의 변화와 한·미동맹 양식의 전략적 재검토.” 『통일정책연구』 13권 2호, 53-88.
- 이상현·조윤영. 2004. “미국의 세계전략과 주한미군.” 『한국정치외교사논총』 26권 1호, 167-196.
- 이정철. 2009. “북미대립과 한미동맹: 변화와 딜레마.” 『한국정치연구』 18권 1호, 147-168.
- 장달중·임수호. 2004. “부시 행정부의 패권전략과 동아시아의 안보딜레마.” 『국가전략』 10권 2호, 5-33.
- Albright, Madeline K. 1994. “Realism and Idealism in American foreign policy today.” *US Department of State Dispatch* 5. No. 26, 434-437.
- Art. 2003. *A Grand Strategy for America*. Ithaca: Cornell University Press.
- Campbell, Kurt M. 2004. “The end of alliances? Not so fast.” *The Washington Quarterly* 27. No. 2, 151-163.
- \_\_\_\_\_. 2011. “Testimony of Kurt M. Campbell Assistant Secretary of State Bureau of East Asian and Pacific Affairs U.S. Department of State.” Before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific (March 31). <http://foreignaffairs.house.gov/112/cam111.pdf> (검색일: 2011.09.03).
- Campbell, Kurt, Lindsey Ford, Nirav Patel, Vikram J. Singh. 2009. “Going Global: The future of the U.S.-South Korea Alliance.” Washington D.C.: Center for New American Security. <http://www.cnas.org> (검색일: 2011.10.30).

- Cha, Victor. 1997. "Realism, Liberalism, and the Durability of the U.S.-South Korean Alliance." *Asian Survey* 37. No. 7, 609-22.
- Cheney, Dick. 2011. *In My Time: A Personal and Political Memoir*. New York: Threshold Editions.
- Denmark, Abraham M. and Zachary M. Hosford. 2010. "Securing South Korea: A Strategic Alliance for the 21st Century." Washington D.C.: Center for New American Strategy. <http://www.cnas.org> (검색일: 2011.09.02).
- Evera, Stephen Van. 1990. "Why Europe Matters, Why the third World Doesn't: American Grand Strategy after the Cold War." *Journal of Strategic Studies* 13. No. 2, 1-51.
- Feith, Douglas. 2002. "Statement of Hon. Douglas J. Feith, Under Secretary of Defense for Policy." Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 2003. Hearings Before the Committee on Armed Services US Senate, 107<sup>th</sup> Congress 1<sup>st</sup> session (FEBRUARY 14). Washington D.C.: US GPO. [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107\\_senate\\_hearings&docid=f:81922.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_senate_hearings&docid=f:81922.pdf) (검색일: 2011.10.03).
- Friedberg, Aaron L. 1993. "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia." *International Security* 18. No. 3, 5-33.
- Kupchan, Charles. 2002. "The End of the West." *Atlantic Monthly* (November), 42-44.
- Liska, George. 1962. *Nations in Alliance: The Limit of Interdependence*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Manyin, Mark E., Emma Chanlett-Avery, and Mary Beth Nikitin. 2011. "U.S.-South Korea Relations." Congressional Research Service. <http://www.fas.org/> (검색일: 2011.11.15).
- McCalla, Robert B. 1996. "Nato's Persistence After the Cold War." *International Organization* 50. No. 3, 445-75.
- Mearsheimer, John. 1990. "Back to the Future: Instability in Europe after the cold War." *International Organization* 15. No. 1, 5-56.
- Monteiro, Nuno P. 2011. "Unrest Assured: Why Unipolarity Is Not Peaceful." *International Security* 36. No. 3, 9-40.
- Morgan, Patrick M. 2009. "American Grand Strategy and the US-ROK Alliance." *Pacific Focus* 24. No. 1, 22-42.
- New York Times. 1992. "U.S. Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop: A One-Super Power World." March 8.
- Oneal, John R. 1990. "The theory of collective action and burden sharing in NATO." *International Organization* 44. No. 3, 379-402.

- Pollack, Janathan D., and Young Koo Cha. 1995. "A New Alliance for the Future Century: The Future of U.S.- Korean Security Cooperation." Santa Monica, CA: RAND.
- Posen, Barry and Andrew L. Ross. 1996. "Competing Visions for U.S. Grand Strategy." *International Security* 21. No. 3, 5-53.
- Risse, Thomas. 2008. "The end of the West? Conclusions." In Jefferey Anderson, John Ikenberry, and Thomas Risse eds., *The end of The West?* Itacha, NY: Cornell University Press.
- Rumsfeld, Donald. 2002. Hearings Before the Committee on Armed Services US Senate, 107<sup>th</sup> Congress 1<sup>st</sup> session (February 5). [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107\\_senate\\_hearings&docid=f:81922.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_senate_hearings&docid=f:81922.pdf) (검색일: 2011.10.3).
- \_\_\_\_\_. 2004. "The Global Posture Review of United States Military Forces Stationed Overseas." Hearing before the Committee on Armed Services US Senate, 108<sup>th</sup> Congress 2<sup>nd</sup> Session (September 23, 2004). <http://www.archive.org/details/globalposturerev00unit> (검색일: 2011.10.28).
- \_\_\_\_\_. 2011. *Known and Unknown: A Memoir*. New York: Sentinel Trade.
- Sandler, Todd and Keith Hartley. 2001. "Economics of Alliances: The Lessons for Collective Action." *Journal of Economic Literature* 39. No. 3, 869-96.
- Snyder, Glenn. 1990. "Alliance Theory: A Neorealist First Cut." *Journal of International Affairs* (Spring/Summer), 103-123.
- \_\_\_\_\_. 1991. "Alliances, balance, and stability." *International Organization* 45. No. 1, 121-42.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Alliance Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Sorokin, Gerald L. 1994. "Arms, Alliances, and Security Tradeoffs in Enduring Rivalries." *International Studies Quarterly* 38. No. 3, 421-446.
- Suh, J. J. 2004. "Bound to Last? The U.S.-Korea Alliance and Analytical Eclecticism" In J.J. Suh, Peter J. Katzenstein, and Allen Carlson, eds. *Rethinking Security in East Asia*, 131-71. Stanford: Stanford University Press.
- Thies, Wallace J. 1987. "Alliances and Collective Goods: A Reappraisal." *Journal of Conflict Resolution* 31. No. 2, 298-332.
- U.S. Department of Defense. 1990. *A Strategic framework for the Asian Pacific rim: report to Congress: looking toward the 21<sup>st</sup> Century*. Washington D.C.: US GPO.
- \_\_\_\_\_. 1992. *A Strategic framework for the Asian Pacific Rim: report to Congress*. Washington D.C.: US GPO.
- \_\_\_\_\_. 1995. *United States security strategy for the East Asia-Pacific Region*. Washington D.C.: US GPO.

- US Government Accountability Office. 2011. "Comprehensive Cost Information and Analysis of Alternatives Need to Assess Military Posture in Asia." In *Defense Management*, Report to the Subcommittee on Military Construction, Veterans Affairs, and Related Agencies, Committee on Appropriations, US Senate. <http://www.gao.gov/assets/320/31876.pdf> (검색일: 2011.10.30).
- Wallander, Celeste A. 2000. "Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War." *International Organization* 54. No. 4, 705-36.
- Walt, Stephen. 1990. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_. 2009. "Alliances in a Unipolar World." *World Politics* 61. No. 1, 86-120.
- Waltz, Kenneth. 1990. "International Relations in a Multipolar World" Hearing before the Committee on Foreign Relations, Senate, 102<sup>nd</sup> Congress (November 26). Washington D.C.: US GPO.
- Williams, Michael C. and Over B. Neumann. 2000. "From alliance to Security Community: NATO, Russia, and the Power of Identity." *Millennium: Journal of international Studies* 29. No. 2, 357-87.
- Wohlforth, William C. 1999. "The Stability of a Unipolar World." *International Security* 24. No. 1, 5-41.

ABSTRACT

---

## The U.S.-ROK Alliance in the Unipolar System

Ha-lyong Jung | Kyung Hee University

The U.S.-ROK Alliance has been transforming from a military treaty to a comprehensive alliance to meet new challenges of global threats. However, the main force of alliance formation has been neglected in the debates on the changes in the nature of the alliance. Many criticize the realist approach of the Korean governments to the threats imminent to the stability of the Korean Peninsula. While conflicts surrounding the alliance transformation might have been caused either from the nationalistic mood in Korea or the narrow conceptions of South Korean security defense, a truly critical factor that has changed the nature of the alliance is the collapse of the Cold War and the rise of a unipolar world. In the U.S.-led unipolar world, the traditional alliances should be based upon the fundamentally different *raison-d'être* compared to the previous one. Alliance politics in the unipolar system dissolves the cohesion of an alliance as the threat that formed the alliance disappears. Allies still need to deal with threats and adversaries but the U.S. as the unipole no longer shares the security concerns with allies since all of the threats become localized or non-structural. For the U.S., the conventional threats of North Korea to South Korea turn into parochial concerns. The U.S. would need the U.S.-ROK Alliance in so far as it serves the goal of the U.S. East Asian regional security strategy, not to protect self-reliant South Korea. The U.S. demands larger contributions and more responsibilities from South Korea to enhance the role of the alliance. This change could lead to serious conflicts if the two allies fail to provide the assurances of the validity of the new comprehensive alliance to their own constituencies.

**Keywords:** unipolar system, U.S.-ROK alliance, alliance politics, common threats, alliance cohesion, U.S. East Asian security strategies, alliance transformation